

### Der Friedensprozess im Süden der Philippinen zwischen Terrorismus und Separatismus

Loewen, Howard

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Loewen, H. (2005). Der Friedensprozess im Süden der Philippinen zwischen Terrorismus und Separatismus. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 24(3), 3-6. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-348272>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

# Der Friedensprozess im Süden der Philippinen zwischen Terrorismus und Separatismus

Howard Loewen

## Einleitung

Die Friedensverhandlungen zwischen der philippinischen Regierung und der separatistischen Moro Islamic Liberation Front (MILF) werden immer wieder von Berichten über Verbindungen zwischen der MILF und dem Netzwerk der regional agierenden Jemaah Islamiyah (JI) überschattet. Sie wird unter anderem für das Bali-Attentat und für zahlreiche andere Terrorakte in der Region verantwortlich gemacht. Dass JI-Trainingskamps in Mindanao existieren, steht außer Frage. Diese Kooperation zwischen MILF-Abtrünnigen und der JI bringt die MILF jedoch in eine paradoxe Situation: Einerseits ist die MILF-JI-Verbindung ein wesentlicher Hinderungsgrund für einen reibungslosen Verlauf der Friedensverhandlungen zwischen der MILF und der philippinischen Regierung gewesen. Andererseits ist die MILF ein wesentlicher Faktor im Friedensprozess. So ist das Vorgehen gegen Terroristen in von der MILF kontrollierten Gebieten kaum möglich, da es zu einer Eskalation der Gewalt und zu einem Zusammenbruch der Friedensgespräche kommen könnte. Würde der Friedensprozess unterbrochen, so könnte Mindanao tatsächlich das werden, was es in den Augen von einigen Beobachtern schon längst ist: Ein Koordinations- und Rekrutierungszentrum für terroristische Anschläge in Drittländern. Wie kam es zu dieser Entwicklung? In dem vorliegenden Fokus wird argumentiert, dass der Friedensprozess im Süden der Philippinen bis zum 11. September 2001 im Wesentlichen durch einen internen separatistischen Konflikt beeinflusst wurde. Mit der Regionalisierung des Terrorismus sind nun auch internationale bzw. regionale Faktoren für den Erfolg der Verhandlungen zwischen der Regierung und der MILF maßgeblich.

## Separatismus und der Friedensprozess in Mindanao

Der seit den siebziger Jahren mit militärischen Mitteln ausgetragene separatistische Kampf der Muslime Mindanaos und der Sulu-See ist auf eine lange Geschichte der Abwehr externer Kolonialisierungsversuche zurückzuführen. Dieses im Vergleich zu den nicht muslimischen Völkern des Archipels hohe Widerstandspotenzial

hing wiederum mit ihrem militärischen Organisationsgrad, einer ausgeprägten kulturellen Identität und dem hohen Entwicklungsgrad ihrer politischen Institutionen, den Sultanaten, zusammen. So ist zu erklären, dass es den Spaniern nie ganz gelingen sollte, die Moros – so die abfällige spanische Bezeichnung für Muslime bzw. Mauren – zum Christentum zu bekehren, geschweige denn militärisch zu dominieren. Was die Spanier nie erreichten, gelang den Amerikanern, die aufgrund ihrer militärischen Übermacht die Kapitulation der muslimischen Truppen erzwingen konnten. Im Gegensatz zu den Spaniern hatten die USA nicht die Absicht zu missionieren, was die Einbeziehung der islamischen Elite in das koloniale Herrschaftssystem erleichterte (Wurfel 1988: 29).

Der externen folgte eine systematische interne Kolonialisierung: Nach der Erlangung der Unabhängigkeit im Jahre 1946 führte Präsident Ramon Magsaysay die von Präsident Manuel Quezon in den 1930er Jahren initiierte Umsiedlung armer christlicher Bauern aus dem Norden in das bis zu jenem Zeitpunkt dünn besiedelte Mindanao fort. Die exportorientierte Modernisierungsstrategie der Zentralregierung in Manila förderte zudem Investitionen des ausländischen Agrobusiness sowie von Holz verarbeitenden Unternehmen in den vermeintlich unterentwickelten Süden. Schon bald waren die Moros eine demographische Minderheit und Konflikte über Land, ökonomische Ressourcen und politischen Einfluss brachen aus. In diesem Klima der Gewalt eskalierten die Konflikte zwischen den Moros auf der einen und radikalen christlichen Vereinigungen und dem Militär auf der anderen Seite (Gaudard 1997).

Als Reaktion auf diese für die Muslime unhaltbaren Zustände kam es 1969 zur Gründung der Moro National Liberation Front (MNLF) unter der Führung des ehemaligen Universitätsprofessors Nur Misuari. Die zentrale politische Forderung der MNLF war die Schaffung eines unabhängigen Moro-Staates. Als 1972 das Kriegsrecht verhängt wurde, kam es zum offenen Schlagabtausch zwischen dem Militär und der MNLF. Auf dem Höhepunkt der Auseinandersetzungen konnte der militärische Arm der MNLF, die Bangsa Moro Army (BMA), auf 30.000 Kämpfer zurückgreifen. Nach vier Jahren militärischer Auseinandersetzungen, die 100.000 Menschen das Leben kosteten und zur Vertreibung von zwei Millionen Menschen führte, waren beide Seiten zu

Gesprächen bereit (Miller 1993: 291).

Unter der vermittelnden Aufsicht der Organisation of the Islamic Conference (OIC) führten die Verhandlungen zwischen der Regierung Marcos und der MNLF zu einer in Tripolis im Jahre 1976 von beiden Seiten unterzeichneten Vereinbarung, in der ein Waffenstillstand beschlossen und den Moros Autonomie der 13 Provinzen Mindanaos innerhalb der nationalen Souveränität und territorialen Integrität des philippinischen Staates versprochen wurde. Tatsächlich war Manila nie bereit gewesen, den Muslimen Selbstbestimmung zu gewähren. In der Folge waren beide Seiten nicht in der Lage, die Vereinbarungen in die Realität umzusetzen. Marcos verstand es als geschickter Strategie die MNLF zu schwächen, indem er Abweichlern politische Posten und finanzielle Vergütungen versprach. Die Einbindung vieler MNLF-Kader in sein sultanistisches Patronagesystem konnte jedoch nicht verhindern, dass der Kampf von neuem entfachte. Er sollte jedoch nicht mehr die Intensität der früheren militärischen Auseinandersetzungen erreichen (Jesus 1991: 271ff.). Eine zweite Verhandlungsrunde wurde nach dem Amtsantritt von Präsidentin Corazon Aquino initiiert. Im Zuge der Gespräche forderte die MNLF von der Regierung, die Tripoli-Vereinbarungen zu erfüllen. Aquino lehnte die völlige Autonomie der 13 Provinzen ab, worauf die Verhandlungen im Mai 1987 ergebnislos abgebrochen werden mussten. Im August 1989 wurde ohne Zustimmung der Betroffenen ein Gesetz erlassen (Republic Act 6734), das die Schaffung einer Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM) vorsah. Ein entsprechendes Referendum ergab – aufgrund der christlichen Mehrheit in neun Provinzen –, dass sich nur die Stimmbürger der Provinzen Lanao del Sur und Maguindano auf Mindanao sowie Sulu und Tawi-Tawi für die Zugehörigkeit zu dieser Region aussprachen. Die erste Wahl von Vertretern der ARMM fand im Februar 1990 statt, und die neue Verwaltungskörperschaft konnte ihre Arbeit im November 1990 aufnehmen. Die MNLF erkannte diese nicht an, sondern bestand darauf, dass zu einer solchen Muslimregion alle 13 Provinzen zu gehören hätten (Rivera 1997: 235).

Die veränderten politischen Rahmenbedingungen nach 1986, welche die friedliche Beilegung der militanten Konflikte zumindest theoretisch in den Bereich des Möglichen rückte, führten zu internen politischen und ideologischen Auseinandersetzungen in der MNLF über die Frage, wie das Problem der Autonomie zu lösen sei. Ein grundlegenderer, die politische Einheit der MNLF schon vor 1986 gefährdender Faktor, ist die ethnische Heterogenität der muslimischen Bevölkerung Mindanaos: Sie spaltet sich

(...) in zahlreiche [Sprach-]Gruppen mit unterschiedlichen Sozialstrukturen und Kulturen, die lange nur oberflächlich durch den gemeinsamen Glauben eingeebnet und vereinheitlicht wurden. (Hanisch 1995: 19)

Diese ethnischen und politischen Differenzen führten zur Teilung der MNLF in drei Fraktionen. Neben der MNLF, die nach wie vor die größte säkulare Organisation ist, existieren zwei weitere bewaffnete Bewegun-

gen; die bereits 1987 entstandene Moro Islamic Liberation Front (MILF) und die jüngst ins Leben gerufene Abu Sayyaf. Beide Organisationen fordern im Gegensatz zur MNLF, der es um die Erhaltung muslimischer Traditionen und Lebensart geht, die Errichtung eines islamischen Gottesstaates, der im Rahmen des heiligen Krieges, dem Jihad, zu erkämpfen sei. Darüber hinaus intensivierten sich die internen Streitigkeiten, da nur die MNLF von der Ramos-Regierung als Verhandlungspartner akzeptiert wurde (Rivera 1997: 236).

Ermöglicht wurden die 1992 begonnenen Autonomiegespräche durch die vermittelnde Rolle der OIC und Indonesiens. Nach drei Jahren zäher Verhandlungen unterzeichneten Ramos und Misurai (MNLF) am 2.9.1996 in Jakarta einen Friedensvertrag, der einmal die Kandidatur Misurais für den Posten des Gouverneurs der unter Aquino errichteten autonomen Zone ARMM vorsah. Ohne einen Gegenkandidaten ging er im selben Monat mit Unterstützung der Ramos Partei Lakas ins Rennen und gewann. Der zweite wichtige Bestandteil des Vertragswerkes legt die Einsetzung eines Rates für Frieden und Entwicklung in den Südpaluppen (Southern Philippines Council for Peace and Development, SP-CPD) unter Leitung der MNLF für 13 im Tripoli-Abkommen erwähnte Provinzen Mindanaos fest. Für eine Übergangszeit von drei Jahren kann der Rat, der seinen Mitgliedern keine politische Macht verleiht, lediglich Aufgaben im Bereich der Verwaltung wirtschaftlicher und sozialer Entwicklungsprojekte wahrnehmen. Für die Aussicht auf Gewährung weitgehender Autonomie in den vorwiegend von Muslimen besiedelten Gebieten verzichtete die MNLF auf ihre ursprüngliche Forderung nach einem eigenen Staat („Bangsa Moro Republik“). Darüber hinaus wurden laut Vertrag 7.500 der geschätzten 17.000 MNLF-Kämpfer in die philippinischen Streitkräfte integriert. Mit der Paraphierung des Friedensvertrages schien es Präsident Ramos gelungen zu sein, den Konflikt mit den rebellischen Muslimen beizulegen. Faktisch war der Friede jedoch brüchig: Zahlreiche Proteste christlicher Politiker und Bewohner ließen die Befürchtung aufkommen, dass neben legalen Mitteln, wie der Anrufung von Gerichten auch Zuflucht in militärische Aktionen genommen werden könnte. Hinzu kam, dass mit dem MNLF-Lager unter Nur Misurai nur eine bewaffnete Separatistenorganisation auf die Weiterführung des Kampfes gegen die Staatsgewalt ausdrücklich verzichtet. Die MILF und die Abu-Sayyaf-Gruppe, sowie Banditen, die sich als Moro-Rebellen ausgeben und die Bevölkerung terrorisieren, sorgten dafür, dass der Süden nicht zur Ruhe kam. Gouverneur Nur Misurai verweilte nicht lange in politischen Ämtern. Als Gerüchte über Korruption immer lauter, seine politische Leistungsbilanz aus den eigenen Reihen und aus Manila immer offener kritisiert und er schließlich zum Rücktritt gezwungen wurde, ging selbiger mit rund 400 Getreuen in den Untergrund, um kurz darauf im November 2001 in Malaysia verhaftet und an die Philippinen ausgeliefert zu werden (Loewen 2005).

## Terrorismus und der Friedensprozess in Mindanao

Der 11. September 2001 zog die Bildung der von den USA geführten Antiterrorismuskalition nach sich, die von der Regierung der Philippinen ausdrücklich begrüßt wurde. Die diplomatische Unterstützung der USA in ihrem Kampf gegen den Terror manifestierte sich ferner in einer sicherheitspolitischen Wiederannäherung beider Staaten: Neben der Gewährleistung von Militärhilfe wurden im Jahre 2003 gemeinsame Manöver amerikanischer Berater und philippinischer Kampftruppen im muslimisch dominierten Sulu-Archipel abgehalten. Die philippinische Regierung beschloss bereits im September 2001, Al-Qaida-Terroristen zu verfolgen und entsprechende terroristische Netzwerke zu zerschlagen. In der Diskussion um die Relevanz der Philippinen für den Kampf gegen den internationalen Terrorismus wurde von amerikanischer und philippinischer Regierungsseite immer wieder darauf hingewiesen, dass es Kontakte zwischen Separatisten im Süden der Philippinen und islamistischen Netzwerken gebe (SOAa, 6/2001, S. 589-597). Welchen Einfluss hatte diese Entwicklung nun auf die Entwicklung des Konfliktes in Mindanao? Zunächst führte die Zusammenarbeit zwischen amerikanischen und philippinischen Truppen zur Zerschlagung der radikalsten Terrororganisation, der Abu-Sayyaf-Gruppe. Am 31.1.2002 eröffnete die philippinische Regierung eine Großoffensive mit amerikanischer Unterstützung. Dieser sechs Monate währenden Operation folgten zahlreiche Bombenanschläge, die fast alle von Abu-Sayyaf-Mitgliedern verübt wurden. Während dieser Konflikt gewaltsam geführt wurde, waren die Beziehungen zur weitaus größeren und kampfkraftigeren Moro Islamic Liberation Front (MILF) eher von dem Bemühen beider Seiten geprägt, nach friedlichen Lösungen zu suchen. Nach zahlreichen Anläufen begann am 19. Juli 2003 ein Waffenstillstand zwischen dem philippinischen Militär und der MILF. Mit der Niederlegung der Waffen wurden auch die Haftbefehle gegen führende MILF-Mitglieder aufgehoben (SOAa, 5/2003, Ü 39). Ein Jahr später vereinbarten die philippinischen Streitkräfte und die MILF eine verstärkte Zusammenarbeit zur Bekämpfung ausländischer Terroristen in den von muslimischen Separatisten kontrollierten Gebieten auf Mindanao. Beide Seiten betonten, dass die Zusammenarbeit auch dazu diene, den zunehmenden Aktivitäten der Al-Qaida-nahen Terrororganisation Jemaah Islamiyah Einhalt zu gebieten. Es ist offensichtlich, dass die MILF durch die Kooperation mit den Streitkräften beabsichtigt, sich von der islamistischen Gruppe zu distanzieren, mit der sie immer in Verbindung gebracht wurde. Die philippinische Regierung deutete diese Übereinkunft als wichtige vertrauensbildende Maßnahme für die Etablierung eines dauerhaften Friedensprozesses (SOAa, 4/2004, Ü 44). Ende Oktober 2004 traf das von beiden Seiten als Vermittlerinstanz akzeptierte Monitoring Team, bestehend aus 50 malaysischen und 10 bruneiischen Polizei- bzw. Militärkräften, in Mindanao ein. Das unter malaysischer

Führung stehende Team hat zur Aufgabe, den Waffenstillstand zu überwachen und damit stabile Rahmenbedingungen für den Abschluss eines Friedensvertrages zu schaffen (SOAa, 6/2004, Ü 37).

Ein wichtiger Hinweis darauf, dass die baldige Unterzeichnung eines Friedensvertrages bevorsteht, ist die Einbeziehung sozialer, ökonomischer und politischer Fragen in die aktuellen Verhandlungen, die bisher primär von Sicherheitsfragen geprägt waren. Insbesondere die für die Muslime so wichtige Frage des Ahnenlandes wurde im April 2004 in Malaysia diskutiert. Das Recht das Land der Ahnen zu bewohnen und zu bewirtschaften ist im animistisch geprägten Islam Mindanaos eine wesentliche Bedingung für die Stabilität eines kulturspezifischen kosmologischen Systems, in dem die Welt der Ahnen und die der Nachkommen eine komplexe Einheit bildet. Aktuelle Berichte zufolge, wurden bereits Ahnengebiete räumlich fixiert. Ferner sei geplant, kulturspezifische Ansprüche auf Territorien in der Verfassung zu fixieren. Die philippinische Regierung ist zudem bereit, Gebiete zu berücksichtigen, die außerhalb der Autonomien Region Muslim Mindanao liegen (BBC, 18.4.05).

## Resümee

Die friedliche Beilegung des jahrzehntelangen Kampfes zwischen der philippinischen Armee und der MILF scheint in greifbarer Nähe zu liegen. Entscheidend für die bisher weitestgehende Annäherung beider Seiten scheinen exogene Faktoren, wie die Infiltration Mindanaos von Mitgliedern der Jemaah Islamiyah, zu sein. Diese Entwicklung hat den Augenmerk der Verhandlungsführer beider Seiten wieder auf die internen Faktoren des Konfliktes, wie das Land der Ahnen, konzentriert. Kurz: Die vermeintliche Internationalisierung des Konflikts führt momentan wieder zu einer Besinnung auf die eigentlichen Bestimmungsfaktoren der Auseinandersetzungen, ja, scheint sogar eine gemeinsame Identität der am Prozess Beteiligten zu fördern. Tatsache bleibt jedoch auch, dass die Beilegung des Kampfes nicht nur für die Sicherheit der Philippinen, sondern auch für die Sicherheitssituation in ganz Südostasien relevant ist (Rodell 2005). So ergab eine Analyse der International Crisis Group (ICG), dass trotz aller laufenden Friedensbemühungen, Mindanao in zunehmenden Maße als Ausgangspunkt für Anschläge in Drittländern diene. Ein möglicher Erklärungsfaktor liegt in der zunehmenden Radikalisierung junger MILF-Renegaten durch die Jemaah-Islamiyah-Gruppe. Dieser Prozess könne nur durch den Abschluss eines Friedensvertrages aufgehoben werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müsse der muslimische Süden jedoch in die Unabhängigkeit entlassen werden:

Genuine and fully implemented autonomy for Philippine Muslims is a sine qua non in winning the long-term war on terror in the Philippines. (International Crisis Group 2004)

## Quellen

- Gaudard, Catherine (1997), „Die Palästinenser von Mindanao“, in: *Le Monde diplomatique*, 6. April
- Hanisch, Rolf (1995), „Die Philippinen – Starker Staat, schwacher Staat“, in: *Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)-Analyse: Philippinen*, Juli
- International Crisis Group (2004), *Southern Philippines Backgrounder – Terrorism and the Peace Process*, (= ICG Asia-Report Nr. 80), Brussels/Singapore: ICG
- Jesus, Edilberto C. de (1991), „Addressing the Muslim Seccessionist Challenge“, in: Bernhard Dahm (Hrsg.), *Economy and Politics in the Philippines under Corazon Aquino*, Hamburg, S. 271-285
- Loewen, Howard (2005), *Informelle Politik und Demokratische Konsolidierung in den Philippinen*, Manuskript zur Veröffentlichung, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Miller, Allen G. (1993), „National Security“, in: *Philippines. A Country Study*, Washington: Library of Congress, S. 241-301
- Rivera, Temario C. (1997), „Democratic Transitions and Armed Social Movements“, in: Felipe B. Miranda (Hrsg.), *Democratization: Philippine Perspectives*, Quezon City, S. 229-240
- Rodell, Paul A. (2005), „The Philippines and the Challenge of International Terrorism“, in: Paul J. Smith (Hrsg.), *Terrorism and Violence in Southeast Asia*, New York, S. 122-142
- Wurfel, David (1988), *Filipino Politics. Development and Decay*, Ithaca